

# DEEL I

INLEIDING

DOELSTELLINGEN

METHODE

# INLEIDING

## 1. HISTORISCHE CONTEXT

De uitwerking van kwalitatieve en kwantitatieve armoede-indicatoren komt in het 'samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid'<sup>1</sup> in volgende bewoordingen aan bod:

*« Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen, zullen de ondertekende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle gebieden [die op armoede en armoedebestrijding betrekking hebben] te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. ».*

Met dit doel voor ogen heeft de Minister van maatschappelijke integratie aan twee universitaire teams de opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren omtrent armoede-indicatoren. Het betreft enerzijds Oases, geleid door Professor Jan Vranken, die zich op niet-moneitaire indicatoren heeft toegelegd, en anderzijds het Centrum voor Sociaal Beleid, geleid door Professor Bea Cantillon, die zich op moneitaire indicatoren heeft toegespitst.

Na afloop van een viertal ontmoetingen die het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting tijdens het eerste trimester van 2000 georganiseerd heeft met een aantal vorschers en specialisten ter zake, hebben de Verenigingen partners van het

Algemeen Verslag over de Armoede zich bezorgd daarover geuit dat mensen in armoede op dat moment niet nauw betrokken werden bij de uitwerking van de kennis over de aard van armoede en over armoede-indicatoren, wat tegenstrijdig is met het samenwerkingsakkoord.

Zoals artikel 5, tweede paragraaf, van dat akkoord stelt, blijft het een noodzaak om

*« op permanente en structurele wijze de verenigingen waar de mensen in armoede het woord nemen erbij te betrekken, door gebruik te maken van de dialoogmethode, zoals die werd uitgewerkt tijdens de voorbereiding van het Algemeen Verslag over de Armoede ».*

Daarom hebben de Verenigingen partners getracht om een methode te vinden die de daadwerkelijke deelname van mensen in armoede kan garanderen bij het vergaren van de kennis die voor de voorbereiding van beleidsmaatregelen nodig is. Indien men van plan is om hen meer inspraak te geven in hun eigen toekomst, dan moeten zij hun kennis en ervaring kunnen bijdragen bij de voorbereiding van deze kennis die voor iedereen nuttig is.

Dit project is een bijdrage tot de uitvoering van artikel 3 van het samenwerkingsakkoord. Het kadert in een proces waarin het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)<sup>2</sup> een belangrijke fase was. Dit verslag was geen doel op zich, maar wilde een instrument voor armoedebestrijding zijn. In het verlengde van het AVA hebben de overheden het samenwerkingsakkoord ondertekend dat al werd vermeld. De verenigingen waar armen het woord nemen, partners van het AVA, hebben zich ook ertoe verbonden dit verslag op te volgen.

In het AVA wordt de kwestie van de armoede-indicatoren enkel aangestipt. Nochtans betreft het een cruciaal thema. De Verenigingen partners van het AVA hebben sinds het einde van de jaren 1990 met de steun van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting een gedachteswisseling op gang gebracht over de lacunes van de armoede-indicatoren die momenteel worden gebruikt; deze gedachteswisseling werd ook door andere groepen en instellingen in Europa gevoerd. Deze inleiding herneemt een gedeelte van de argumenten van de verenigingen en schetst ook het kader van de uitwisselingen en debatten die aan de oorsprong van het project 'onderzoek - actie - vorming' liggen.

Het betreft hier niet enkel een nationale context. Op de Europese Top van Kopenhagen van 1995 hebben de Staats- en regeringsleiders die op de sociale top aanwezig waren, een eindverklaring ondertekend die het volgende bevestigt:

*« Wij zijn hier samengekomen om ons te engageren... om te werken voor... zodat allen, mannen en vrouwen, en voornamelijk zij die in armoede leven, hun rechten kunnen vrijwaren, van de voorzieningen kunnen genieten en verantwoordelijkheid kunnen delen om hen in staat te stellen een degelijk bestaan te leiden en bij te dragen aan het welzijn van hun gezin, hun omgeving en de mensheid. »* (§9 van de verklaring).

In het actieprogramma met de te nemen maatregelen wordt melding gemaakt van

*« het uitwerken van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren... om de armoede te evalueren,... de gevolgen van beleidsmaatregelen en sociale programma's te controleren, en middelen te*

*vinden om hun efficiëntie te verhogen. » .*

Binnen de Europese Unie werd in december 2001 een reeks van gemeenschappelijke indicatoren voor alle lidstaten goedgekeurd ('indicatoren van Laken')<sup>3</sup>; België maakt om de twee jaar een Nationaal actieplan voor sociale insluiting (NAPincl) op waarin indicatoren voor zes grote domeinen zijn opgenomen: inkomen, tewerkstelling, huisvesting, gezondheid, onderwijs, integratie en sociale participatie.

## **2. DE PROBLEMATIEK BETREFFENDE ARMOEDE-INDICATOREN**

De volgende paragrafen (2.1. en 2.2.) hernemen grotendeels een tekst die is opgesteld door de Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede.<sup>4</sup>

### **2.1. Een nieuw zicht op armoede**

In januari 1995 is het AVA verschenen dat een echte breuk met de conceptie van armoede in België betekende waarvan men de omvang nog niet helemaal kan inschatten. De essentiële vernieuwing bestaat erin dat de bevolkingsgroepen die in de grootste armoede leven, voor het eerst bij de uitwerking van dat verslag betrokken werden via de verenigingen waarin zij samenkomen. Een echte dialoog met hen vergde veel van allen, maar is mogelijk en vruchtbaar gebleken. De dialoog

*« staat garant voor het feit dat het gevoerde beleid ook is ingebed in de strategieën van de armsten in hun verzet tegen de ar-*

*moede* » (memorie van toelichting van het samenwerkingsakkoord).

De betrokken verenigingen vinden het belangrijk om te benadrukken dat de armsten enkel hebben kunnen deelnemen omdat ze reeds militant actief zijn in verenigingen waar armen het woord nemen. Indien men met dit aspect geen rekening houdt, kan men niet begrijpen wat de effectieve participatie van mensen die in grote armoede leven, mogelijk maakt.

In het AVA werd de 'klassieke' bevatting van armoede – laag inkomens- en consumptieniveau – beduidend verruimd. Armoede komt naar voren als een schending van de rechten van de mens en het gezin vervult in het verzet ertegen een essentiële rol. Kwetsbaarheid en de onmogelijkheid om zijn rechten uit te oefenen en om verantwoordelijkheden op te nemen zijn fundamentele dimensies van armoede. Wanneer de armsten spreken over de oorsprong van hun lijden hebben ze het over het gevoel dat hun vrijheid en waardigheid aangetast worden, over de indruk geen rechten te genieten, over een gebrek aan respect tegenover hen, over schaamte en over een gevoel van onmacht en onveiligheid. Dit zijn de transversale dimensies voor elk domein van grote armoede (gezondheid, onderwijs, tewerkstelling, huisvesting, bescherming van het inkomen).

*« Armoedebestrijding betekent dus niet alleen oplossingen zoeken voor de mensen die in armoede leven, maar ook de hele samenleving een stap vooruit helpen. Dit rapport wil laten zien wat de samenleving bij armoedebestrijding te winnen heeft. Doordat het uitgaat van de slachtoffers van de armoede en hun strijd, gebruikt het de armoede als katalysator van onze maatschappij, als aanleiding om na te denken over waar we met de*

*maatschappij naar toe willen.* » (AVA, p. 403)

*« Dit verslag gaat niet over een minderheid. Vanuit de ervaring van de mensen die het zwaarst onder de armoede lijden probeert het iets te doen aan de eerbiediging van ieders mensenrechten. »* (AVA, p. 406)

Deze vernieuwende benadering van armoede waarbij de arme bevolkingsgroepen betrokken worden, werd ook bij andere verslagen in verschillende andere Europese landen toegepast. Wij verwijzen in het bijzonder naar twee verslagen van de Franse sociaal-economische raad: het verslag Wresinski '*Grande pauvreté et précarité économique et sociale*' van februari 1987 en het verslag De Gaulle '*Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*' van 1995 die aan de grondslag liggen van de oriëntatiewet betreffende de bestrijding van uitsluitingen die in Frankrijk in juli 1998 gestemd werd. In Groot-Brittannië verscheen het verslag '*The Wresinski Approach, the poorest – partners in democracy*' in 1991, in 1996 volgde het boek '*Talk with us, not at us - How to develop partnership between families in poverty and professionals*'<sup>5</sup>.

Hier dienen ook twee internationale verslagen vermeld te worden waarbij actief beroep gedaan werd op de deelname van de armste bevolkingsgroepen: '*Het eindverslag over de rechten van de mens en extreme armoede*', van Léandro Despouy, opgemaakt voor de Commissie van de rechten van de mens van de sociaal-economische Raad van de Verenigde Naties (juni 1996), en het voorontwerp van het verslag over de ontwikkeling van de wereld 2000/1 van de Wereldbank, '*Armoede bestrijden*', waarvoor in 60 landen 60 000 getuigenissen van mensen in armoede verzameld werden. Al zijn de methodes die voor dit laatste verslag toegepast werden voor discussie

vatbaar<sup>6</sup>, toch bewijst het dat de belangstelling die aan het woord en de gedachten van de armen gehecht wordt, essentieel is voor een juiste conceptie van de grote armoede.

## **2.2. Tekortkomingen en gevaren van de 'klassieke' armoede-indicatoren**

De werkgroep 'armoede-indicatoren' van de Verenigingen partners van het AVA heeft op de tekortkomingen en gevaren van de klassieke indicatoren gewezen die ertoe kunnen bijdragen dat armen in de statistieken verloren gaan, dat hen het zwijgen wordt opgelegd of dat hen hun eigen kennis ontnomen wordt.

### **De armsten, « wat niet weet, niet deert »**

De indicatoren die in het algemeen gebruikt worden om armoede te meten, vertonen talrijke tekortkomingen die vorsers en statistici zelf toegeven. Het verslag Despouy geeft vier hoofdredenen die de tekortkomingen van gegevens over armoede en extreme armoede verklaren.

In de eerste plaats worden de armste personen niet bereikt voor de uitwerking van statistieken terwijl zij de 'harde kern' van het probleem vormen. Bij de meest gebruikte indicator, het inkomen, bereiken de bronnen voor regelmatige gegevens over de individuele inkomens – enquêtes en fiscale statistieken – de armsten in het algemeen niet. Gezien het om enquêtes over het budget van de huishoudens gaat, wordt de steekproef genomen op basis van bestanden waarin de personen ontbreken die in een instelling zitten of geen vaste woonplaats hebben of permanent op een camping wonen, enz. Zo heeft België op het einde van de maand januari 2000 naar aanleiding van een regularisatieprocedure 50 000 migranten zonder papieren ontdekt die



soms al zeer lang in het land verblijven en die in geen enkele statistiek stonden.

In de tweede plaats zijn de gebruikte parameters niet afgestemd op de armste bevolkingsgroepen. De indicatoren die hiervan worden afgeleid geven meestal de norm weer van hetgeen sociaal het meest voorkomt of aanvaardbaar wordt geacht in plaats van de reële behoeften en verzuchtingen van degenen die in armoede leven. De indicatoren geven armoede niet goed weer als multidimensionaal fenomeen dat alle domeinen van het leven raakt. Vaak wordt niet voldoende rekening gehouden met het gezin als verzetshaard tegen de armoede, evenmin met de inspanningen die mensen in hun dagelijkse strijd tegen armoede leveren.

Ten derde is het feit dat de armsten in de statistieken ontbreken en de technische moeilijkheden die men daarvoor inroept vaak een uiting van een gebrek aan belangstelling en achting jegens de armste bevolkingsgroep. Het is onaanvaardbaar dat men in de enquêtes over armoede in België niet de personen tracht te tellen die in een instelling verblijven, dakloos zijn of permanent op een camping verblijven, met als reden dat dit te ingewikkeld en duur zou zijn. Het is vreselijk dat personen die levend in hun krot verbrand zijn of die in de straten van de grootsteden van de kou gestorven zijn, niet in de armoede-enquêtes opgenomen worden en dat hun lijden totaal genegeerd wordt! Het gebrek aan volledigheid van deze enquêtes doet twijfels rijzen over hun wetenschappelijk karakter en doet afbreuk aan de gelijke waardigheid van alle burgers.

Tenslotte kunnen statistische gegevens gemanipuleerd worden, voor politieke, economische of andere redenen, wat bij de werkloosheids-cijfers of bij andere cijfers te zien is. Zo gaven de officiële cijfers een

zogezegde daling van het aantal geplaatste kinderen in het Vlaamse gewest voor 1994 aan; vorsers hebben aangetoond dat bepaalde categorieën van jongeren in werkelijkheid uit de statistieken waren geschrapt.

Voor al deze redenen zou de politieke vraag naar armoede-indicatoren ertoe moeten leiden dat de aanbevelingen effectief toegepast worden van de Wereldtop over de sociale ontwikkeling die de Staten vraagt

*« de betrouwbaarheid, geldigheid, het nut en de verspreiding van de statistieken over de sociale ontwikkeling te verbeteren » (par. 16 e) en « methodes uit te werken waarmee alle vormen van armoede gemeten kunnen worden, in het bijzonder de absolute armoede » (par. 25) (vertaling van het Steunpunt).*

### **Indicatoren die de armsten het zwijgen opleggen**

Een ander groot gevaar van de huidige armoede-indicatoren is dat zij ertoe bijdragen dat de armste bevolkingsgroepen het zwijgen wordt opgelegd. Dit is misschien een expliciete doelstelling van het beleid inzake openbare veiligheid dat tracht de 'gevaarzones' precies in kaart te brengen om er de sociale controle en de controle door politie te versterken. De verenigingen onderstrepen dat indicatoren die de weerstand van de armsten en hun strijd om uit de armoede te geraken aantonen zeldzaam zijn. Indicatoren drukken armoede ook zelden uit in termen van schending van de mensenrechten.

In het algemeen kan de opbouw van een resem indicatoren over armoede de macht van een bureaucratie versterken die op een technische en statistische kennis steunt en beweert de armoede te bestrijden,

zonder dialoog en zonder de armste bevolkingsgroepen erbij te betrekken.

### **De uitbuiting van de kennis van de armen**

De kwalitatieve onderzoeken die onder de arme bevolkingsgroepen gevoerd werden om hen een stem te geven ontsnappen ook niet aan deze val: vertrekkende van het discours van de armen worden 'deskundigen' in de mogelijkheid gesteld een kennis uit te werken waarover de armen geen enkele controle meer hebben. De arme bevolkingsgroepen brengen informatie aan, ze worden echter nooit bij de interpretatie van de gegevens noch bij het gebruik ervan betrokken: in deze zin worden zij van hun eigen kennis beroofd wat tot hun sociale uitsluiting bijdraagt.

Wanneer een internationaal orgaan, zoals de Wereldbank, getuigenissen van duizenden armen over de hele wereld wil verzamelen: hoe doet het dit? Onderzoeksinstituten of raadgevers uit rijke landen worden ingeschakeld die zich tot academici van arme landen wenden; die wenden zich tot verenigingen van op het terrein van hun land die dan hun leden ondervragen. Op elk niveau worden de tussenpersonen betaald, royaal aan de top van de hiërarchie, dan in dalende lijn tot bij de armsten die niets ontvangen. Financieel gesproken lijkt dit proces op een uitbuiting van de kennis van de armsten door de welgestelden. Het valt moeilijk in te zien welke bijkomende macht de armste bevolkingsgroepen over hun leven bij dit proces winnen, al betekenen hun woorden, die eerst gesorteerd, dan ruim vermenigvuldigd en verspreid worden, op zich een betwisting van de heersende wanorde. Deze 'woorden van de armen' zijn een mes dat aan twee kanten snijdt: het gevaar bestaat dat deze woorden vervormd worden om de werkwijze te legitimeren van de organismen die ze inzamelen.

De verenigingen kunnen er echter een ander gebruik van maken ...

### **Pleidooien voor een evenwichtiger aanpak**

Inmiddels tracht het 'Rapport Mondial du Développement Humain', uitgegeven door het Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD (Programma van de Verenigde Naties betreffende de Ontwikkeling) niet-monetaire armoede-indicatoren op punt te stellen en het begrip ontwikkeling te preciseren. Het verslag van 2000 (hoofdstuk 5, 'de rol van indicatoren', uitgeverij De Boeck Université, pag. 89) bevestigt dat « *de uitwerking en het gebruik van indicatoren heden ten dage twee sleutelementen zijn ter bescherming van de rechten van de mens* ». Men onderstreept er het vernieuwende karakter van de benaderingswijze waarbij « *de staat, militanten, juristen ... en ontwikkelingsdeskundigen betrokken worden en waarbij statistieken in dienst staan van een mentaliteitswijziging, van de strategieën en van het veld* ».

De bijdrage van Amartya Sen, Nobelprijs economie (1998), die in ruime mate bijgedragen heeft tot de definitie van de indicatoren die het PNUD gebruikt, moet eveneens in aanmerking worden genomen. Hij bevestigt dat

*« ontwikkeling als het proces moet opgevat worden dat de reële vrijheden van de individuen doet toenemen »<sup>7</sup>.*

Deze gedachtegang van een groot theoreticus van de economie stemt ruimschoots overeen met de ervaring van de verenigingen die armoede bestrijden; deze gedachte roept op tot het definiëren van vrijheids-indicatoren.

De huidige onderzoeksmethoden inzake armoede houden nog te weinig rekening met de aangehaalde kritieken, toch zijn er al enkele initiatieven die trachten hieraan gedeeltelijk tegemoet te komen. Als voorbeeld kan er worden gerefereerd naar 'Naar het middelpunt der armoede ?'<sup>8</sup> uitgevoerd door de onderzoeksgroep Casum en een lopend onderzoek i.v.m. opvoedingsondersteuning, 'Krachtig opvoeden ondanks armoedesituaties', uitgevoerd door de Interuniversitaire groep Onderzoek en Armoede (in het Frans GReP/Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté). Beide onderzoeken werden uitgevoerd i.s.m. Centrum Kauwenberg waarbij de conclusies van het onderzoek ook besproken, herlezen en gecorrigeerd werden met de personen in armoede die aan het onderzoek meewerkten. De verenigingen LST en TROC hebben in een gemeenschappelijk initiatief met onderzoekers van het centre interdisciplinaire Droits Fondamentaux et Lien Social des Facultés universitaires Notre Dame de la Paix de Namur (interdisciplinair centrum grondrechten en sociale samenhang van de faculteiten van de universiteit van Namen)<sup>9</sup> een onderzoek gevoerd naar de greep die armsten op hun woonomstandigheden hebben. Dit soort onderzoek is echter nog lang niet algemeen verspreid. Hier moet ook worden benadrukt dat de armsten in het kader van hun verenigingen leren het woord te nemen, wat een voorwaarde is voor hun deelname.